

Sarah Seeger und Janis A. Emmanouilidis

# Ausweg oder Labyrinth? Analyse und Bewertung des Mandats für die Regierungskonferenz

Sarah Seeger und Janis A. Emmanouilidis sind wissenschaftliche Mitarbeiter in der Bertelsmann Forschungsgruppe Politik am Centrum für angewandte Politikforschung (C·A·P) in München. Dieses Papier entstand im Kontext des Projekts „Das größere Europa“, das vom C·A·P gemeinsam mit der Bertelsmann Stiftung durchgeführt wird.

---



# Inhalt

Zusammenfassung	4
<hr/>	
1. Neue Konstitutionalisierungsdynamik	5
2. Ziele der Bundesregierung	5
3. Enger Handlungskorridor	5
4. Analyse der Ergebnisse	7
4.1. Was soll vom VVE übernommen werden?	7
4.2. Änderungen im Vergleich zum VVE	10
4.2.1. Streichungen im Vergleich zum VVE	10
4.2.2. Ergänzungen und Präzisierungen im Vergleich zum VVE	12
4.3. Wie ist der Zeitplan?	15
5. Deutlich mehr als Nizza, aber weniger als der Verfassungsvertrag	16
6. Keine Erfolgsgarantie	18
<hr/>	
Anmerkungen	21

## Zusammenfassung

Es war keine leichte Aufgabe, die sich die deutsche Bundesregierung zum Ende ihrer EU-Ratspräsidentschaft vorgenommen hatte. Über zwei Jahre nach dem „Non“ der Franzosen und dem „Nee“ der Niederländer sollte auf dem Juni-Gipfel der Staats- und Regierungschefs die Konstitutionalisierung Europas nachhaltig vorangetrieben werden. Das Ergebnis des Gipfels ist klar: Verhandlungsgrundlage ist der Verfassungsvertrag, dessen Bestimmungen weitgehend übernommen werden sollen. Statt einer Verfassung soll in der Tradition von Maastricht, Amsterdam und Nizza jedoch ein technischer Reformvertrag erarbeitet und verabschiedet werden, der zwar die Handlungsfähigkeit der EU im Vergleich zur geltenden primärrechtlichen Grundlage von Nizza stärkt, in einigen Aspekten jedoch hinter dem Verfassungsvertrag zurückbleibt. Das vereinbarte Mandat soll nun in einer Regierungskonferenz in einen Reformvertrag gegossen werden. Ob diese Verhandlungen, die noch im Juli 2007 aufgenommen werden sollen, tatsächlich von Erfolg gekrönt sein werden und das neue Vertragswerk in allen EU-Staaten auch erfolgreich verabschiedet und in Kraft treten wird, ist jedoch keinesfalls sicher. Eines ist dagegen gewiss: Der EU-Reformvertrag ist nur ein weiterer Schritt, aber längst noch nicht das Ende der Geschichte der Konstitutionalisierung Europas.

## 1. Neue Konstitutionalisierungsdynamik

Es war keine leichte Aufgabe, die sich die deutsche Bundesregierung zum Ende ihrer EU-Ratspräsidentschaft vorgenommen hatte. Über zwei Jahre nach dem „Non“ der Franzosen und dem „Nee“ der Niederländer sollte auf dem Juni-Gipfel der Staats- und Regierungschefs die Konstitutionalisierung Europas nachhaltig vorangetrieben werden. Der Europäische Rat hatte Deutschland im Juni 2006 damit beauftragt, unter seiner Präsidentschaft einen Bericht zum Stand des Ratifizierungsprozesses des Vertrags über eine Verfassung für Europa (VVE) vorzulegen.<sup>1</sup> Auf der Grundlage dieses Berichts hat der deutsche EU-Vorsitz nun ein 16-seitiges Mandat für eine erneute Regierungskonferenz vorgelegt,<sup>2</sup> das von allen Staats- und Regierungschefs nach langen und schwierigen Verhandlungen angenommen wurde – wohlgermerkt ein Mandat zur Zukunft eines Textes, der im Juni 2004 von den damals 25 EU-Staaten bereits einstimmig angenommen und von allen Regierungen im Oktober 2004 feierlich in Rom unterzeichnet worden war.

Mandat für  
Regierungskonferenz

Das Ergebnis des Gipfels ist klar: Verhandlungsgrundlage ist der Verfassungsvertrag, dessen Bestimmungen weitgehend übernommen werden sollen. Statt einer Verfassung soll nun in der Tradition von Maastricht, Amsterdam und Nizza ein technischer Reformvertrag erarbeitet und verabschiedet werden, der zwar die Handlungsfähigkeit der EU im Vergleich zur geltenden primärrechtlichen Grundlage von Nizza stärkt, in einigen Aspekten jedoch hinter dem Verfassungsvertrag zurückbleibt. Die anstehende Regierungskonferenz soll das Mandat nun in einen Reformvertrag gießen. Ob diese Verhandlungen, die noch im Juli 2007 aufgenommen werden sollen, tatsächlich von Erfolg gekrönt sein werden und das neue Vertragswerk in allen EU-Staaten auch erfolgreich verabschiedet und in Kraft treten wird, ist jedoch keinesfalls sicher.

## 2. Ziele der Bundesregierung

Die Verfassungsfrage gehörte zu einem der zentralen Anliegen des deutschen EU-Vorsitzes und stand ganz oben auf dem Präsidentschaftsprogramm.<sup>3</sup> Die Bundesregierung hatte als primäres Ziel angegeben, die Substanz und die institutionelle Balance des Verfassungsvertrags unbedingt zu erhalten. Insbesondere die *doppelte Mehrheit* als eines der Kernstücke der institutionellen Reform müsse im neuen Vertragstext enthalten sein.

Wahrung von Substanz  
und Balance

Aufgrund der stark divergierenden Interessen in den europäischen Hauptstädten hatte die Kanzlerin jedoch hinsichtlich der Nomenklatur des neuen Primärrechts und besonders bei der Frage der konstitutionellen Symbolik früh Verhandlungsspielraum erkennen lassen. Ihr persönliches Anliegen, einen Gottesbezug in das neue Primärrecht aufzunehmen, hat sie etwa aus Rücksicht auf die laizistische Tradition Frankreichs zurückgezogen. Ein grundlegender Verzicht auf die Nennung von europäischen Werten kam jedoch für Merkel nicht in Frage, die Etablierung der Europäischen Union als Wertegemeinschaft gehörte zu ihren Prioritäten als Ratspräsidentin.<sup>4</sup> Nur so könne die „Neubegründung“<sup>5</sup> der Europäischen Union gelingen.

## 3. Enger Handlungskorridor

Die Erwartungen an das Verhandlungsgeschick der deutschen Kanzlerin waren hoch, nicht zuletzt aufgrund der Tatsache, dass sie bereits andere vorzeigbare Kompromisse wie bei den Verhandlungen zur Finanziellen Vorausschau im Jahr

Bundesregierung  
unter Erfolgsdruck

2005 oder bei den Themen Energie und Klimaschutz auf dem EU-Frühjahrgipfel 2007<sup>6</sup> positiv beeinflussen beziehungsweise sogar unter eigener Regie herbeiführen konnte. Einen ähnlichen Erfolg erwartete und erhoffte man sich auch diesmal in der ungelösten Verfassungsfrage. Falls es die deutsche Ratspräsidentschaft nicht schafft, so die oft gestellte Frage, wer sonst könne die EU auf eine neue rechtliche Grundlage einchwören? Die nachfolgenden Präsidentschaften Portugals und Sloweniens hätten – so das Argument – nicht das notwendige politische Gewicht zur Durchsetzung substanzieller Reformen. Sollte es der Bundesregierung nicht gelingen, eine Einigung über ein umfassendes Mandat herbeizuführen, so drohe das Projekt der Vertragsreform auf absehbare Zeit endgültig zu scheitern.<sup>7</sup>

Angesichts des hohen Drucks hatte die Kanzlerin in ihrer Regierungserklärung im Vorfeld des Juni-Gipfels versucht, die Hoffnungen auf einen durchschlagenden Erfolg zu dämpfen: „Wir brauchen eine Lösung, die Europa insgesamt weiterhilft. (...) Wir müssen sehen, ob uns das gelingt. Das ist heute noch völlig offen.“<sup>8</sup> Die Haltung der Bundesregierung kann zum einen als taktische Spielerei bewertet werden. Immerhin lässt sich bei niedrigen Erwartungen ein zumindest kleiner Erfolg – ebenso wie ein Scheitern – leichter vermitteln. Doch hinter der Aussage Merkels verbarg sich tatsächlich ein enger Handlungskorridor, der den Ausgang des Gipfels entscheidend mitbestimmte.

Frankreich zurück in Europa

Der Zeitrahmen, der der Bundesregierung zur Verfügung stand, um vor dem Gipfel die Stimmung in allen Hauptstädten zu sondieren und zumindest das Grundgerüst für den Reformfahrplan zu zimmern, war knapp. Frankreichs ehemaliger Präsident Jacques Chirac hatte sich nach dem negativen Ausgang des französischen Referendums im Mai 2005 bis zuletzt in die europapolitische Ecke gestellt und sich einem aktiven Bemühen um den Verfassungsprozess verwehrt. Erst mit dem Amtsantritt Nicolas Sarkozys am 16. Mai 2007 war Frankreich zurück auf der europäischen Bühne.<sup>9</sup> Somit war erst in den letzten sechs Wochen vor dem Gipfel ein wichtiger Aspekt der Verhandlungsgrundlage geklärt: Frankreich würde – wie es der neue französische Staatspräsident bereits im Wahlkampf öffentlich bekundet hatte<sup>10</sup> – kein neues Referendum abhalten, wenn statt einer Verfassung ein „vereinfachter Vertrag“ verabschiedet würde.

Heterogene Einzelinteressen

Auch wenn Sarkozy auf dem Verfassungsgipfels mit seiner Forderung nach der Streichung des Bekenntnisses zu einem „Binnenmarkt mit freiem und unverfälschtem Wettbewerb“ kurzzeitig für Aufregung sorgte,<sup>11</sup> erwies er sich als engagierter Mitstreiter in Sachen Verfassung. Weitaus schwieriger verliefen die Verhandlungen mit den Niederlanden, Großbritannien, Tschechien und vor allem Polen.<sup>12</sup> Den Haag forderte angesichts des deutlichen Neins der Bevölkerung zum Verfassungsvertrag im Juni 2005 den Schutz nationaler Kompetenzen vor allem in den Bereichen Soziales, Gesundheit, Renten und Bildung. Zudem sollten die Rechte der nationalen Parlamente durch die Einführung eines Vetorechts gestärkt werden.<sup>13</sup> Insbesondere die spanische Regierung, dessen Bevölkerung mit großer Mehrheit im Mai 2005 in einem Referendum für den Verfassungsvertrag votiert hatte, sprach sich aufgrund der hohen legalen und illegalen Migration wiederholt für die Aufnahme des Bereichs Einwanderung in den neuen Vertrag aus.<sup>14</sup> London pochte angesichts des starken Gegenwindes aus Opposition und Medien auf die Begrenzung der im Verfassungsvertrag vorgesehenen Ausweitung von Mehrheitsentscheidungen im Ministerrat, vor allem im Bereich Justiz und Inneres. Auch die außenpolitischen Kompetenzen der EU müssten klar begrenzt bleiben. Gleichzeitig sträubte es sich gegen die Aufnahme der Charta der Grundrechte in

den neuen Vertrag, da die darin enthaltenen Bestimmungen im Hinblick auf Arbeits- und Streikrechte nach Meinung der Regierung zu weit gingen.<sup>15</sup> Nur wenn die britischen Forderungen akzeptiert würden, könne im Vereinigten Königreich ein Referendum zum neuen Vertrag vermieden werden. Auch Prag sprach sich offen gegen einen weiteren Kompetenztransfer nach Brüssel aus und forderte einen Mechanismus, der die Möglichkeit zur Rückübertragung von Kompetenzen in die Hauptstädte garantiert.<sup>16</sup> Polen drohte offen, man wolle lieber sterben als dem im Verfassungsvertrag vorgesehenen Bevölkerungsquorum der doppelten Mehrheit zuzustimmen. Dadurch würde Polen gegenüber dem Vertrag von Nizza vor allem im Vergleich zu Deutschland geschwächt. Im Gegenzug schlug die polnische Regierung ein Quadratwurzel-Modell vor, wonach die Stimmen jedes Landes bei qualifizierten Mehrheitsentscheidungen nicht wie im Verfassungsvertrag vorgesehen nach der Bevölkerungszahl bemessen werden sollen, sondern nach der Quadratwurzel daraus.<sup>17</sup> Demnach hätte beispielsweise Deutschland mit 82,438 Millionen Einwohnern neun Stimmen im Rat, Polen mit 38,157 Millionen Einwohnern sechs Stimmen. In diesem Fall wäre Polens relatives Gewicht im Vergleich zu den mittleren und kleineren Mitgliedstaaten zwar geschwächt, doch gegenüber Deutschland und den anderen drei großen Unionsländern um einiges gestärkt. Und gerade einmal knapp zwei Wochen vor dem Verfassungs-Gipfel hatten Staatspräsident Lech Kaczynski und Ministerpräsident Jaroslaw Kaczynski den gesamten Zeitplan in Frage gestellt und gefordert, die Verhandlungen weit über den angedachten Zeitraum auszuweiten, möglicherweise sogar bis zur polnischen EU-Ratspräsidentschaft im Jahr 2011.<sup>18</sup> Die kämpferische Rhetorik Polens verschärfte sich in den letzten Tagen vor dem Gipfel massiv. Vor allem die öffentlichen Bekundungen des polnischen Ministerpräsidenten, dass die Bevölkerung Polens durch den von Deutschland entfachten Zweiten Weltkrieg erheblich dezimiert wurde und dass diese Tatsache bei der Stimmverteilung im Ministerrat berücksichtigt werden müsse, löste in Brüssel und in anderen EU-Hauptstädten tiefes Unverständnis aus.<sup>19</sup>

#### 4. Analyse der Ergebnisse

Die Gipfel-Verhandlungen selbst verliefen erwartungsgemäß äußerst zäh. Erst in den frühen Morgenstunden des 23. Juni 2007 und nach der Drohung Angela Merkels, das Mandat für die anstehende Regierungskonferenz notfalls auch ohne Polen zu verabschieden, konnten sich die Staats- und Regierungschefs schließlich auf einen Kompromiss einigen. Doch wie ist der verabschiedete Text zu bewerten? Welche zentralen Elemente des ursprünglichen Verfassungsvertrags sollen sich im neuen Primärrecht wiederfinden? Welche Aspekte wurden gestrichen und welche ergänzt? Und wie sehen der Zeitplan und die Erfolgsaussichten für die kommenden Schritte aus?

##### 4.1. Was soll vom VVE übernommen werden?

≈

Das Mandat nimmt die Substanz des Verfassungsvertrags und nicht den geltenden Nizza-Vertrag als Ausgangspunkt der Reformüberlegungen. Dabei soll ein kleiner semantischer Kniff darüber hinwegtäuschen, dass fast die gesamte Verfassung – lediglich in ein neues Gewand gepackt – in das neue Vertragswerk übernommen werden soll: Das Mandat bezieht sich nicht explizit auf den Verfassungsvertrag, sondern auf die Ergebnisse der Regierungskonferenz von 2004. Dadurch soll auf zu enge Bezüge zum ursprünglichen Verfassungswerk verzichtet werden. Zu den zentralen Bestimmungen, die aus dem VVE übernommen werden sollen, gehören vor allem:

Heterogene Einzelinteressen

- *Stärkung der Rechte des Europäischen Parlaments (EP)*: Durch die Ausweitung seiner Kompetenzen im Gesetzgebungsprozess (Ausweitung des Mitentscheidungsverfahrens) und im Haushaltsverfahren und durch die Aufwertung seiner Rolle als primärrechtlicher Mitgestalter werden die Legislativ-, Wahl-, Kontroll- sowie die Repräsentationsfunktion des Parlaments weiter gestärkt. Das EP gehört somit wie in den Reformrunden zuvor erneut zu den größten Gewinnern.<sup>20</sup>
- *Einführung des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens*: Das Mitentscheidungsverfahren wird mit dem *ordentlichen Gesetzgebungsverfahren* zum Regelfall europäischer Entscheidungen. Im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren treten das Europäische Parlament und der Ministerrat in einem gleichgewichtigen und gleichberechtigten Verfahren als Gesetzgeber auf.
- *Reform der Zusammensetzung der Kommission und Stärkung ihres Präsidenten*: Die Zahl der Kommissionsmitglieder, einschließlich des Kommissionspräsidenten und des EU-Außenministers, soll künftig bei zwei Dritteln der Zahl der EU-Mitgliedstaaten liegen. Ein rotierendes System soll über die Besetzung der Kommissarsposten entscheiden. Der Kommissionspräsident soll künftig unter Berücksichtigung des Ergebnisses der Europawahlen gewählt werden, wodurch nicht nur die Mitwirkungsrechte des Europäischen Parlaments, sondern auch die künftige Legitimationsbasis des Präsidenten der Brüsseler Behörde gestärkt werden.
- *Einführung eines gewählten Präsidenten des Europäischen Rates*: Das System der rotierenden Präsidentschaft wird auf der Ebene des Europäischen Rates abgeschafft. Künftig soll dem Organ der Staats- und Regierungschefs, dem auch der Kommissionspräsident (nicht stimmberechtigt) angehört, ein für zweieinhalb Jahre gewählter Präsident vorsitzen (Wiederwahl möglich). Die Tätigkeitsbeschreibung des neuen Präsidenten des Europäischen Rates wurde nicht weiter präzisiert. Es besteht weiterhin eine unklare Aufgabenteilung zwischen dem Präsidenten des Europäischen Rates und dem Hohen Vertreter der Union für die Außen- und Sicherheitspolitik sowie zwischen diesen beiden und dem Kommissionspräsidenten, was in der Praxis zu institutionellen Reibungsverlusten führen könnte.
- *Verleihung des Organ-Status' an den Europäischen Rat*: Der Europäische Rat bildet in der neuen Institutionenarchitektur den vierten Eckpunkt eines institutionellen Rechtecks, welches das bisherige Dreieck, bestehend aus Ministerrat, Parlament und Kommission, ergänzt.
- *Flexiblere Ausgestaltung des halbjährlichen Vorsitzes des Ministerrats und Einführung der 18-monatigen Teampräsidentschaft*: Die Ministerräte sollen künftig nicht länger von einer halbjährlich rotierenden Präsidentschaft geführt, sondern durch eine Teampräsidentschaft ersetzt werden. Die konkrete Ausgestaltung der Vorsitzrotation muss noch durch einen Beschluss des Europäischen Rates mit qualifizierter Mehrheit festgelegt werden. Der Entwurf eines solchen Beschlusses sieht vor, dass künftig eine Teampräsidentschaft, bestehend aus drei Mitgliedstaaten, die ihre Arbeitsprogramme aufeinander abstimmen und den Vorsitz in allen Ratsformationen (mit Ausnahme des Außenrates), im Ausschuss der Ständigen Vertreter sowie in den vorbereitenden Gremien des Rates (Arbeitsgruppen etc.) für jeweils sechs Monate übernehmen, die Vorsitzfunktion übernehmen soll. Die Mitglieder der Teampräsidentschaft können untereinander auch eine andere Aufgabenteilung festlegen.

- *Stärkung der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik*: Durch die Schaffung eines Hohen Vertreters der Union für Außen- und Sicherheitspolitik (im VVE noch Außenminister der Union genannt, siehe unten) sowie die Etablierung eines Europäischen Auswärtigen Dienstes werden die außenpolitischen Kapazitäten der EU gestärkt.
- *Einführung der doppelten Mehrheit bei Abstimmungen im Ministerrat*: Bei Abstimmungen mit qualifizierter Mehrheit sind im Ministerrat bei Beschlüssen auf der Grundlage einer Kommissionsinitiative ab dem Jahr 2014 55 Prozent der Mitgliedstaaten (mindestens 15) und 65 Prozent der Bevölkerung für eine Entscheidung nötig (siehe unten). Bislang galt das Verfahren der dreifachen Mehrheit: Nötig für eine Entscheidung waren eine qualifizierte Mehrheit der gewichteten Stimmen, eine Mehrheit der Staaten sowie auf Antrag eines Mitgliedstaates 62 Prozent der Bevölkerung der EU. Das neue Abstimmungsverfahren der doppelten Mehrheit stärkt die Entscheidungsfähigkeit der EU, da es die Bildung konstruktiver Mehrheiten im Rat fördert und die Zahl potenzieller Sperrminoritäten verringert.
- *Rechtsverbindlichkeit der Charta der Grundrechte*: Ein Verweis auf die Charta der Grundrechte in Artikel 6 des neuen EU-Vertrags sichert die Rechtsverbindlichkeit des Dokuments, ohne jedoch die gesamte Charta ins Primärrecht zu integrieren (siehe unten).
- *Verleihung einer eigenständigen Rechtspersönlichkeit an die EU*: Damit wird die EU künftig internationale Abkommen und Verträge aushandeln und internationalen Organisationen beitreten können. Im Gegensatz zur Europäischen Gemeinschaft und zur Europäischen Atomgemeinschaft besaß die Europäische Union bisher keine Vertragsabschlusskompetenz. Sie war daher nicht befugt, mit Dritten Verträge abzuschließen.
- *Klarere Kompetenzaufteilung zwischen der Union und den Mitgliedstaaten*: Die Zuständigkeiten zwischen den verschiedenen Ebenen werden deutlicher voneinander abgegrenzt. Die Einführung von drei Kompetenzkategorien soll mehr Transparenz und demokratische Kontrolle ermöglichen. Künftig werden ausschließliche Zuständigkeiten der Europäischen Union, Bereiche mit geteilter Zuständigkeit sowie Unterstützungs-, Koordinierungs- und Ergänzungsmaßnahmen klarer voneinander unterschieden. Im Vergleich zum VVE sollen die Kompetenzen nun nochmals präzisiert werden (siehe unten).
- *Weiterentwicklung der Verstärkten Zusammenarbeit*: Das Differenzierungsinstrument der Verstärkten Zusammenarbeit wird von einigen rechtlichen Fesseln befreit und erhält klarere Vorgaben für eine Umsetzung in der Praxis.<sup>21</sup> Im Vergleich zum VVE soll die Mindestanzahl der zur Einleitung einer Verstärkten Zusammenarbeit notwendigen Mitgliedstaaten jedoch nicht bei einem Drittel der EU-Ländern liegen, sondern unabhängig von der Größe der Union bei neun Mitgliedstaaten.
- *Möglichkeit einer Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit im Bereich der Sicherheits- und Verteidigungspolitik*: Das im Verfassungsvertrag neu eingeführte Flexibilitätsinstrument der Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit soll auch Teil des neuen Reformvertrags werden. Demnach können diejenigen Mitgliedstaaten, die „anspruchsvollere Kriterien“ in Bezug auf ihre militärischen Fähig-

keiten erfüllen und die im Hinblick auf Missionen mit „höchsten Anforderungen untereinander festere Verpflichtungen eingegangen sind“, eine engere sicherheits- und verteidigungspolitische Zusammenarbeit im Rahmen der Union begründen.

- *Übernahme der Verfahren zur vereinfachten Reform der EU-Verträge:* Die so genannten Passerelle-Klauseln eröffnen eine Weiterentwicklung der Entscheidungsverfahren im Rat, die Stärkung der Mitentscheidungsrechte des Europäischen Parlaments oder die Reform von bestimmten internen Politiken auch ohne die Einberufung eines Reformkonvents beziehungsweise einer Regierungskonferenz.
- *Einführung einer Austrittsklausel:* Der neue Vertrag sieht erstmals explizit die Möglichkeit eines freiwilligen Austritts aus der EU vor. Nachdem das betroffene Land seine Austrittsabsicht mitgeteilt hat, handeln beide Seiten – der austretende Staat und die EU – ein Abkommen über die Einzelheiten des Austritts aus.<sup>22</sup>
- *Einführung einer Solidaritätsklausel:* Die Union und ihre Mitgliedstaaten vereinbaren, dass sie gemeinsam im Geiste der Solidarität handeln, wenn ein Mitgliedstaat von einem Terroranschlag, einer Naturkatastrophe oder einer vom Menschen verursachten Katastrophe betroffen ist.
- *Einführung des Europäischen Bürgerbegehrens:* Der direkte Einfluss der Bürger auf die Prozesse der Politikformulierung in der EU wird durch die Einführung eines plebiszitären Elements in die Verfassung gestärkt. Künftig können mindestens eine Million Bürger „aus einer erheblichen Anzahl von Mitgliedstaaten“ im Rahmen einer europäischen Volksinitiative die Kommission auffordern, Vorschläge für europäische Rechtsakte einzubringen.
- *Verbesserungen hinsichtlich der Steuerung des Euro:* Die informelle Rolle der Eurogruppe wird im künftigen Vertrag ebenso hervorgehoben wie deren auf zweieinhalb Jahre gewählter Präsident ( Artikel 194-196 VVE, Protokoll betreffend die Euro-Gruppe). Zudem werden besondere Bestimmungen eingeführt, die nur für die dem Euro-Währungsgebiet angehörenden Mitgliedstaaten gelten. Diese Staaten können demnach Maßnahmen ergreifen, um die Koordinierung und die Überwachung ihrer Haushaltsdisziplin zu stärken und konkretere Leitlinien für ihre Wirtschaftspolitik zu erarbeiten. Die Eurogruppe gewinnt damit deutlich an Profil.

#### 4.2. Änderungen im Vergleich zum VVE

Obwohl der Gipfelkompromiss vorsieht, dass annähernd alle Neuerungen des Verfassungsvertrags übernommen werden sollen, unterscheidet sich das neue Vertragswerk doch in einigen, teils fundamentalen Punkten vom VVE. Einige Elemente werden gestrichen, präzisiert oder um neue Aspekte ergänzt.

Änderungen mit Schere und Stift

##### 4.2.1. Streichungen im Vergleich zum VVE

Zu den Streichungen im Vergleich zum VVE gehören insbesondere:

- *Änderungsvertrag statt Verfassungsvertrag*: Die neue Vertragsgrundlage der EU soll keinen Verfassungscharakter aufweisen. Dazu heißt es im Mandat schlicht: „Das Verfassungskonzept wird (...) aufgegeben.“ Das neue EU-Primärrecht soll wie bislang zwei Verträge enthalten: zum einen den *Vertrag über die Europäische Union (EUV)* und zum anderen den *Vertrag über die Arbeitsweise der Union (VAU)*, der bisher *Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EGV)* hieß. In diesen Verträgen wird die Bezeichnung *Gemeinschaft* durchgängig durch den Ausdruck *Union* ersetzt. Rechtlich betrachtet sind beide Verträge gleichrangig. Das ursprüngliche Konzept, wonach alle geltenden Verträge aufgehoben und durch einen einheitlichen Text mit der Bezeichnung *Vertrag über eine Verfassung für Europa* ersetzt werden, wird fallen gelassen. Mit anderen Worten: In Form eines Änderungsvertrags sollen die Neuerungen des VVE in die bestehenden Verträge eingearbeitet werden. Hierzu gehören auch die Protokolle und Erklärungen, auf die man sich bei der Regierungskonferenz 2004 geeinigt hatte.
  
- *Keine Verfassungssymbolik*: Flagge, Motto und Hymne haben im neuen Vertragswerk keinen Platz – auch wenn sie dadurch aus der gelebten Realität Europas nicht ausradiert werden können. Die Präambel des Verfassungsvertrags, an der sich bereits im Verfassungskonvent heftige Debatten über einen möglichen Gottesbezug entzündet hatten, wird ebenfalls nicht im neuen Vertrag enthalten sein. Lediglich der Verweis auf das „kulturelle, religiöse und humanistische Erbe Europas, aus dem sich die unverletzlichen und unveräußerlichen Rechte des Menschen sowie Freiheit, Demokratie, Gleichheit und Rechtsstaatlichkeit als universelle Werte entwickelt haben,“ wird in die Präambel des EU-Vertrags integriert. Damit verbunden entfällt auch der Hinweis darauf, dass die Verträge im Namen der Bürger und Bürgerinnen verfasst wurden.
  
- *Keine Vollintegration der Charta der Grundrechte und Gewährung von Opt-outs*: Auch die Charta der Grundrechte, die ursprünglich als Teil II integrierter Bestandteil des Verfassungsvertrags war, soll nur noch in Form eines Verweises in Artikel 6 des neuen EU-Vertrags bestehen bleiben. Darin erkennt die Union „die Rechte, Freiheiten und Grundsätze an, die in der Charta der Grundrechte vom 7. Dezember 2000 (...) niedergelegt sind.“ Eine entsprechende Erklärung soll deutlich machen, dass die Charta den Anwendungsbereich des Unionsrechts nicht ausdehnt.  
 In einem Protokoll wird zudem explizit festgelegt, dass die Charta im Vereinigten Königreich in denjenigen Fällen keine Anwendung findet, in denen die Bestimmungen der Charta nicht auch im nationalen Recht enthalten sind. Zudem wird festgehalten, dass die Gerichte Großbritanniens keine Verletzung der Bestimmungen der Charta durch britisches Recht feststellen können. Polen und Irland behalten sich das Recht vor, sich diesem Protokoll anzuschließen und damit die Gültigkeit der Charta nicht anzuerkennen. Polen hat zudem im Mandat darauf hingewirkt, dass die Charta in keiner Weise das Recht der Mitgliedstaaten berührt, in den Bereichen der öffentlichen Sittlichkeit, des Familienrechts sowie des Schutzes der Menschenwürde Recht zu setzen. Indirekt angesprochen werden damit vor allem die Frage der Homosexualität und der Abtreibung.
  
- *Streichung der Bezeichnung Außenminister*: Der Titel *Außenminister der Union* wird gestrichen. Stattdessen soll es einen *Hohen Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik* geben. Die im VVE für diesen Posten vorgesehenen Kompe-

tenzen bleiben von dieser Namensänderung jedoch unberührt. Diese umfassen die Zuständigkeiten des EU-Außenkommissars und die Befugnisse des Hohen Vertreters für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik sowie die Zuständigkeiten des Vorsitzes im EU-Außenrat (*Doppelhut*).

- *Keine vereinfachte Bezeichnung der Gesetzgebungsakte*: Die Rechtsakte der EU werden weiterhin Verordnung, Richtlinie und Entscheidung heißen und nicht wie im Verfassungsvertrag vorgesehen Gesetz, Rahmengesetz und Beschluss. Die Definition der Entscheidung, wie sie in Artikel 249 EGV festgehalten ist, wird an die Definition eines Beschlusses in Artikel 33 VVE angeglichen.
- *Kein Hinweis auf „freien und unverfälschten Wettbewerb“*: Das Bekenntnis zu einem „Binnenmarkt mit freiem und unverfälschtem Wettbewerb“ wird nicht mehr wie bisher im VVE vorgesehen als Ziel der Europäischen Union genannt. Gestrichen wird das Bekenntnis allerdings nur in Artikel 3 des neuen EU-Vertrags (Artikel 2 des VVE). An zahlreichen anderen Stellen wird dieses Bekenntnis weiterhin genannt werden. Zudem hebt das neu eingefügte Protokoll über den Binnenmarkt und den Wettbewerb deutlich hervor, dass die Europäische Union zum Schutz vor Wettbewerbsverfälschungen tätig werden kann. Dies wird in einer gesonderten Erklärung durch die explizite Bezugnahme auf Artikel 308 des EGV nochmals unterstrichen (siehe unten).

#### 4.2.2. Ergänzungen und Präzisierungen im Vergleich zum VVE

Zahlreiche Mitgliedstaaten hatten für eine Ergänzung und Präzisierung des VVE an bestimmten Stellen plädiert. Der neue Vertrag geht damit nicht zuletzt auf die veränderten globalen Rahmenbedingungen und die damit verbundenen Herausforderungen wie Migration, Energie- und Ressourcenknappheit oder Klimawandel ein. Darüber hinaus bieten die Ergänzungen und Präzisierungen vielen Mitgliedstaaten zusätzliche Argumente, die für eine Ratifizierung des neuen Primärrechts sprechen. Zu den präzisierten bzw. neu eingefügten Bestimmungen gehören:

- *Einschränkungen beim Verfahren der doppelten Mehrheit*: Die doppelte Mehrheit soll nicht wie ursprünglich im Verfassungsvertrag vorgesehen zum 1. November 2009, sondern erst am 1. November 2014 in Kraft treten. Bis dahin gelten auch auf der Grundlage der reformierten Verträge die Abstimmungsmodalitäten des Nizza-Vertrags. Darüber hinaus wurde auf Druck der polnischen Regierung vereinbart, dass in einem Übergangszeitraum zwischen 2014 bis zum 31. März 2017 ein Mitgliedstaat jeweils in Einzelfällen beantragen kann, bei Entscheidungen mit qualifizierter Mehrheit das Nizza-Verfahren anzuwenden. Zudem gilt bis zum 31. März 2017 bei knappen Ratsentscheidungen der Mechanismus, der bereits im VVE in der Erklärung Nr. 5 beschrieben wurde und in ähnlicher Form bereits in der Vergangenheit als *Ioannina-Kompromiss* bekannt war. Wenn Mitglieder des Rates, die mindestens 75 Prozent der Bevölkerung oder mindestens 75 Prozent der Anzahl der Mitgliedstaaten vertreten, dies beantragen, kann die Annahme eines Beschlusses verzögert werden. In diesem Fall ist der Ministerrat angehalten, weiter über den geplanten Beschluss zu verhandeln und eine Lösung zu finden, die eine breitere Mehrheit im Rat findet. Dieses Verfahren kann letztlich in der Praxis jedoch eine Einigung im Ministerrat nicht verhindern, sondern nur verzögern. Falls sich eine qualifizierte Mehrheit der Mitgliedstaaten am Ende doch für einen Beschluss ausspricht, kann dieser nach den Regeln der doppel-

ten Mehrheit erlassen werden. Ab 1. April 2017 soll laut Mandat der gleiche Mechanismus gelten, wobei für eine temporäre Blockade nur noch 55 Prozent der Bevölkerung oder der Anzahl der Mitgliedstaaten erforderlich sein sollen.

- *Aufwertung der nationalen Parlamente:* Ein neuer Artikel soll die Rolle der nationalen Parlamente verdeutlichen und aufwerten. Die Parlamente werden künftig stärker in den Gesetzgebungsprozess der EU einbezogen. Die ursprüngliche Regelung des Verfassungsvertrags sieht vor, dass eine Kommissionsinitiative nochmals geprüft werden muss, wenn mindestens ein Drittel der nationalen Parlamente das Subsidiaritätsprinzip verletzt sieht. Die Schwelle wird nun auf die Hälfte der nationalen Parlamente angehoben. Dafür sollen die Einwände der nationalen Parlamente und die Stellungnahme der Kommission an den EU-Gesetzgeber (Europäisches Parlament und Rat) weitergeleitet werden, wenn die Kommission trotz des Einwandes keine Änderung vornehmen möchte. Befinden entweder 55 Prozent der Mitglieder des Rates oder des Europäischen Parlaments, dass der eingereichte Vorschlag das Subsidiaritätsprinzip verletzt, wird er fallengelassen.

Eine weitere Änderung im Vergleich zum VVE stellt die Ausweitung der Einspruchsfrist der nationalen Parlamente dar. Statt wie bisher geplant innerhalb von sechs können sich die Parlamente innerhalb von acht Wochen zu einem Vorschlag der Kommission zu Wort melden.

- *Sonderregelungen im Bereich Justiz und Inneres:* Die Bestimmungen zum Bereich *Justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen* zur gegenseitigen Anerkennung gerichtlicher Urteile und Entscheidungen (Artikel 270 VVE) und zu Mindestvorschriften zur Festlegung von Straftaten und Strafen (Artikel 271 VVE) sehen (wie bereits im VVE) vor, dass ein Staat einen Rechtsakt an den Europäischen Rat weiterleiten und zumindest vorläufig suspendieren kann, wenn er „grundlegende Aspekte“ seiner Strafrechtsordnung berührt sieht. Der Europäische Rat kann nach ausgiebigen Beratungen den Vorschlag zurück an den Rat verweisen, wodurch die Aussetzung des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens beendet wird. Die Möglichkeit, die Kommission um einen neuen Entwurf zu bitten, besteht im Vergleich zum VVE nicht mehr. Entsprechend der Bestimmungen des VVE soll auch im neuen Vertragswerk die Möglichkeit eingeräumt werden, dass die Ermächtigung zur Einleitung einer Verstärkten Zusammenarbeit als erteilt gilt, falls im Europäischen Rat kein Einvernehmen erzielt werden kann, aber mindestens ein Drittel der Mitgliedstaaten sich für die Einleitung einer Verstärkten Zusammenarbeit ausspricht. Im Vergleich zu den allgemeinen Ermächtigungsregeln wird damit ein vereinfachtes Verfahren zur Einleitung einer Verstärkten Zusammenarbeit im Bereich der justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen und der polizeilichen Zusammenarbeit eröffnet.

Anders als im VVE vorgesehen, soll künftig auch bei den Bestimmungen zur europäischen Staatsanwaltschaft (Artikel 274 VVE) und zur polizeilichen Zusammenarbeit (Artikel 275 VVE) das vereinfachte Verfahren zur Einleitung einer Verstärkten Zusammenarbeit greifen. Die Einführung und Ausweitung dieses quasi Automatismus hat zwei Folgen: Zum einen wird der Druck auf die Mitgliedstaaten erhöht, einem Gesetzesvorhaben in bestimmten Feldern des Bereichs Justiz und Inneres zuzustimmen. Zum anderen wird bereits ex ante die Grundlage dafür geschaffen, dass der Widerstand bestimmter Mitgliedstaaten mit Hilfe des Instruments der Verstärkten Zusammenarbeit überwunden werden kann. Dies lässt erahnen, dass die Fortentwicklung dieses Politikbereichs künftig nicht im Gleichschritt, sondern in kleineren Gruppen von Mitgliedstaaten erfolgen könnte.

Das 1997 vereinbarte Protokoll zum Opt-out für Großbritannien und Irland im Bereich Justiz und Inneres wird für Großbritannien auf die Bereiche justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen und polizeiliche Zusammenarbeit ausgeweitet. Irland behält sich eine Ausweitung seines Opt-outs vor.

- *Nationale Sicherheit*: Das neue Vertragswerk soll eine Bestimmung enthalten, wonach Maßnahmen im Bereich der nationalen Sicherheit weiterhin in die alleinige Zuständigkeit der einzelnen Mitgliedstaaten fallen. Künftig soll es jedoch nationalen Verwaltungsstellen möglich sein, in diesem Bereich Formen der Zusammenarbeit und Koordinierung zu entwickeln, die sie für geeignet halten. Neben dem normalen Rechtssetzungsprozess wird damit die Koordinierung europäischer Politik über soft-governance-Methoden (wie z.B. die Offene Methode der Koordinierung<sup>23</sup>) weiter gestärkt.
- *Besondere Stellung der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik*: Der künftige Vertrag enthält als Ergänzung zu den Bestimmungen des Verfassungsvertrags einen Hinweis auf die besonderen Mechanismen und die regulär geltende Einstimmigkeit, die in diesem Bereich zur Anwendung kommen. Eine angefügte Erklärung soll darauf hinweisen, dass die Außenpolitik der Mitgliedstaaten – einschließlich deren Mitgliedschaft im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen – nicht berührt wird. Es wird darüber hinaus betont, dass die Flexibilitätsklausel, wie sie in Artikel 308 des EGV festgeschrieben ist, keine Anwendung in der GASP findet.
- *Soziale Sicherung*: Sollte ein Mitgliedstaat bei einer geplanten Entscheidung wichtige Aspekte seines Systems der sozialen Sicherung berührt sehen, kann er das Verfahren an den Europäischen Rat verweisen. Das Rechtssetzungsverfahren ist damit (wie im VVE vorgesehen) zunächst ausgesetzt. Gemäß den Bestimmungen des neuen Vertrags hat der Europäische Rat nun die Möglichkeit, von einem Tätigwerden abzusehen. Der geplante Beschluss gilt damit als nicht erlassen. In Zukunft wird es somit einfacher, nicht konsensfähige Rechtssetzungsvorhaben im Bereich der sozialen Sicherung wieder aufzugeben.
- *Protokoll über den Binnenmarkt und den Wettbewerb*: Dem neuen Vertrag wird ein Protokoll beigelegt, das auf die Notwendigkeit eines Systems zum Schutz des Wettbewerbs im Binnenmarkt hinweisen soll. Das Protokoll ermächtigt die Union, zu diesem Zwecke tätig zu werden und verweist auf den bereits im EGV enthaltenen Artikel 308. Darin ist festgelegt, dass der Rat einstimmig die nötigen Vorschriften erlassen kann, um die Ziele der Union, wie sie in Artikel 2 des EUV bzw. in Artikel 3 des neuen EU-Vertrags enthalten sind, zu verwirklichen.
- *Rückführung von Kompetenzen*: Das Verfahren zur Änderung der Verträge in Artikel 48 des EU-Vertrags wurde bereits im VVE durch die Bestimmungen zum ordentlichen Verfahren und den beiden vereinfachten Verfahren reformiert. Nun wird dieser Artikel dahingehend präzisiert, dass eine Vertragsänderung nicht nur mit dem Ziel einer Kompetenzerweiterung, sondern auch in Richtung einer Verringerung der EU-Zuständigkeiten durchgeführt werden kann.
- *Vorrang des Unionsrechts*: Eine Erklärung soll auf die bestehende Rechtstradition und die damit implizit verbundene Höherwertigkeit des Unionsrechts im Vergleich zu nationalem Recht verweisen.

- *Präzisere Kompetenzabgrenzung:* Der neue Vertrag soll die Systematik der Kompetenzabgrenzung, wie sie im VVE vorgesehen ist, weiter präzisieren. Demnach wird in Bezug auf die Zuständigkeiten nun festgehalten, dass die Union ausschließlich innerhalb der Grenzen zuständig wird, die ihr die Mitgliedstaaten übertragen haben. In einer Erklärung wird zudem festgehalten, dass Artikel 308 des EGV die Kompetenzen der Union nicht ausweiten oder eine Vertragsänderung ohne das dafür vorgesehene Vertragsänderungsverfahren herbeiführen kann, sondern lediglich auf dem Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung beruht.
- *Kriterien zur Erweiterung der EU:* Die Bestimmungen zur Erweiterung der EU in Artikel 49 des EUV werden präzisiert. Ein möglicher Beitrittskandidat muss sich nun für die aktive Förderung der Werte der EU einsetzen, anstatt sie lediglich zu respektieren. Zudem werden die vom Europäischen Rat beschlossenen Kriterien zur Erweiterung – die Kopenhagener Kriterien – in den Artikel aufgenommen. Das Europäische Parlament und die nationalen Parlamente werden über den Beitrittsantrag eines Landes unterrichtet.
- *Nennung von Asyl, Einwanderung, Kriminalität:* Während in Artikel 3 des VVE lediglich die Wahrung des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts als Ziel der EU festgehalten wurde, soll sich der reformierte EU-Vertrag in Artikel 3 explizit auf die Bereiche Asyl, Einwanderung sowie Verhütung und Bekämpfung von Kriminalität beziehen.
- *Bestimmungen zu Energie:* Artikel 180 des VVE, der die Solidarität der Mitgliedstaaten bei Versorgungsengpässen betrifft, wird um die Erwähnung von Energie erweitert. Auch im Energiekapitel des neuen Vertrags wird die Solidarität der Mitgliedstaaten in Energiefragen betont. Zudem wird die Förderung der grenzüberschreitenden Verbindung der Energienetze als gemeinsames Ziel explizit erwähnt.
- *Nennung des Klimawandels:* Artikel 174 EGV (Artikel 233 VVE), in dem die Grundzüge der EU im Bereich Umweltpolitik erläutert werden, wird um Aspekte der Bekämpfung des Klimawandels ergänzt.

#### 4.3. Wie ist der Zeitplan?

Der zeitliche Rahmen des vereinbarten Fahrplans wird allen Beteiligten eiserne Disziplin abverlangen. Bis spätestens Ende des Jahres sollen die Verhandlungen über den neuen Vertragstext endgültig abgeschlossen sein. Die Regierungskonferenz, auf der der Reformvertrag festgezurret werden wird, soll daher bereits im Juli 2007 eröffnet werden.

Sollte der Zeitplan eingehalten und eine Einigung über den neuen Vertragstext erzielt werden, wird dieser den Ratifikationsprozess durchlaufen müssen. Spätestens vor den Europawahlen im Jahr 2009 soll das neue Primärrecht rechtskräftig werden. Alle Mitgliedstaaten – auch die 18 Staaten, die den Verfassungsvertrag ratifiziert haben – müssen den Reformvertrag gemäß den nationalen Bestimmungen ratifizieren, damit er in Kraft treten kann. In den meisten Mitgliedstaaten geschieht dies parlamentarisch, zwingend erforderlich ist ein Plebiszit lediglich in Irland. Ob Dänemark ein Referendum abhalten wird, hängt von der Höhe der Zustimmung des nationalen Parlaments ab. Stimmen fünf Sechstel der Abgeordneten

Erneutes  
Ratifikationsprozedere

für den Vertrag, ist kein Referendum nötig, andernfalls muss eine bindende Volksbefragung durchgeführt werden. Noch offen ist, welche übrigen Mitgliedstaaten ein Referendum abhalten werden. Bislang gilt die Devise, ein Referendum möglichst zu vermeiden. Begründet wird dies damit, dass ein erneutes Scheitern der Vertragsrevision gravierende Folgen für den Integrationsprozess haben könnte. In Großbritannien, den Niederlanden und Tschechien gibt es jedoch bereits Stimmen, die eine Volksbefragung fordern.<sup>24</sup> Kommt es in einem dieser Staaten tatsächlich zu einem Referendum, könnte dies gerade in EU-skeptischen Staaten eine „Referendumslawine“ auslösen.

Das Europäische Parlament wird ebenfalls über den Vertragstext entscheiden, auch wenn eine Zustimmung rechtlich gesehen nicht erforderlich ist. Einige Europaabgeordnete drohen offen damit, den Vertragstext abzulehnen, sollten einige für das Europaparlament zentrale Punkte nicht im finalen Dokument enthalten sein. Zwar hätte dies rein juristisch keine Auswirkungen, allerdings könnten sich einige nationale Parlamente dem Votum des Europäischen Parlaments anschließen und damit das In-Kraft-Treten des neuen Vertragswerks verhindern. Ob diese Drohkulisse des Europaparlaments das gewünschte Ergebnis erzielen wird, ist derzeit noch offen.

## 5. Deutlich mehr als Nizza, aber weniger als der Verfassungsvertrag

Erfolg mit kleinen Macken

Das Ergebnis des Juni-Gipfels muss im Lichte des Koordinatensystems Reformnotwendigkeit – Ziele der deutschen Ratspräsidentschaft – Handlungskorridor bewertet werden. Man erinnere sich: der aktuelle EU-Verfassungsprozess war mit der Erklärung von Laeken im Dezember 2001 begonnen worden, um die Union hinsichtlich Demokratie, Transparenz und Effizienz zu stärken, die Kompetenzverteilung zwischen Union und Mitgliedstaaten klarer zu gestalten, mehr Bürgernähe und Partizipation zu erreichen und die Instrumente der EU zu vereinfachen.<sup>25</sup> Der Verfassungsvertrag war zwar kein Patentrezept zur Lösung aller Probleme, doch im Vergleich zur bestehenden Rechtsgrundlage von Nizza ein bedeutender Fortschritt.<sup>26</sup> Das nun formulierte Mandat zur Ausarbeitung eines Reformvertrags übernimmt in weiten Teilen die Bestimmungen des Verfassungsvertrags. Die Bundesregierung konnte damit ihr Ziel, soviel wie möglich von der Substanz und der Balance des Verfassungsvertrags zu wahren, weitgehend erreichen. Angesichts des engen Handlungskorridors und der vielen, vor allem in letzter Minute vorgebrachten Forderungen der Mitgliedstaaten ist das erzielte Ergebnis erstaunlich substanzreich, auch wenn am Ende daraus ein „hässlicher“ Vertrag entstehen wird.

Kosmetische Modifikationen...

Viele der Änderungen und Streichungen tragen deutlich die Handschrift diverser nationaler Regierungen und sind vor allem als Entgegenkommen für die Zustimmung der Verfassungskritiker zum Mandat zu verstehen. Dabei handelt es sich in den meisten Fällen nicht um fundamentale Änderungen, sondern um kosmetische Modifikationen, die lediglich geltendes Recht oder die Bestimmungen im Verfassungsvertrag unterstreichen. So schließt auch der Nizza-Vertrag nicht aus, Kompetenzen von der Union wieder zurück an die Mitgliedstaaten zu führen. Die Präzisierung in diesem Punkt kann vor allem die tschechische Regierung in der heimischen Arena als Erfolg vermitteln. Mit der Streichung des Ziels des „freien und unverfälschten Wettbewerbs“ kamen die EU-Partner vor allem Frankreichs Präsident Sarkozy entgegen. Dass dieses Ziel in Artikel 3 des neuen Vertrags (Artikel 2 EUV) nicht enthalten ist, dürfte aufgrund der gleich lautenden Formulierungen an anderen Stellen der Verträge und durch das neue eingefügte Protokoll zum

Binnenmarkt und Wettbewerb in der Praxis keine gravierenden Auswirkungen haben.

Ähnlich dürfte es sich bei den neu eingefügten Bestimmungen zur Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik verhalten. Vor allem Großbritannien hatte eine Ausweitung der EU-Kompetenzen in diesem Bereich klar abgelehnt. Die Formulierungen des Mandats verweisen dementsprechend nochmals nachdrücklich darauf, dass die Souveränität der Mitgliedstaaten bei der Gestaltung ihrer Außenpolitik auch weiterhin nicht angetastet wird. Diese Präzisierung schafft jedoch keinen neuen Sachverhalt, sondern verdeutlicht lediglich die bereits geltende Realität. Die Schaffung eines EU-Außenministers – der offiziell so aber nicht heißen darf – und die Einrichtung eines Europäischen Auswärtigen Diensts sind die wirklichen Neuerungen des Verfassungsvertrags im Bereich der europäischen Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik, und diese Fortschritte sollen sich im EU-Reformvertrag wiederfinden.

Mit der Aufwertung der nationalen Parlamente wird vor allem den Forderungen der niederländischen Regierung Rechnung getragen. Diese – nicht das niederländische Parlament! – hatte ein Veto-Recht für die Volkskammern gefordert, um eine zusätzliche Kontrollebene europäischer Politik einzuführen. Eine „rote Karte“ haben die nationalen Parlamente jedoch – bis auf Maßnahmen im Bereich des Familienrechts – auch im neuen Vertragswerk nicht. Die institutionelle Balance im europäischen Mehrebenensystem bleibt damit gewahrt, vorrangige Funktion der nationalen Parlamente ist weiterhin die Regierungskontrolle in der nationalen Arena.

Weniger kritisch als in der Öffentlichkeit vermittelt sind zudem die vorgesehenen zusätzlichen Regelungen zur doppelten Mehrheit zu bewerten. Grundsätzlich ist die Einführung der doppelten Mehrheit an sich ein großer Fortschritt im Vergleich zur geltenden dreifachen Mehrheit von Nizza. Dies wird die Bildung von Sperrminoritäten erschweren und die Schaffung von konstruktiven Gestaltungsmehrheiten befördern. Die Tatsache, dass in einem Übergangszeitraum von 2014 bis 2017 das geltende Nizza-Verfahren herangezogen werden kann und der Umstand, dass ein Beschluss zeitlich verzögert, aber letztlich nicht verhindert werden kann, ist verkraftbar. Die Hoffnung der polnischen Regierung, Entscheidungen dauerhaft blockieren zu können, hat sich dadurch nicht erfüllt.

... ohne fundamentale Auswirkungen

Vor allem im Bereich Justiz und Inneres zeichnet sich eine neue Kooperationslogik europäischer Politik ab. Dass das vereinfachte Verfahren zur Einleitung einer verstärkten Zusammenarbeit auf die Artikel 274 und 275 des VVE ausgeweitet werden soll, ist ein Indiz dafür, dass die Chancen für ein gemeinsames Vorgehen aller Staaten in diesem Bereich als wenig realistisch eingeschätzt werden. Dem Integrationswillen einiger Staaten in diesem Politikfeld wird durch das Ermöglichen des Voranschreitens einer Kerngruppe Rechnung getragen. Auf der anderen Seite hat Großbritannien erfolgreich auf die Ausweitung seines Opt-outs hingewirkt. Die Schere zwischen denjenigen Staaten, die mehr Europa im Bereich Inneres und Justiz wünschen, und denjenigen, die keine weiteren Kompetenzen abgeben wollen, wird weiter auseinander gehen. Der Bereich Justiz und Inneres könnte sich somit als neues Versuchslabor der differenzierten Integration erweisen.

Differenzierungslabor  
Justiz und Inneres

Differenzierung im Kleinen zeigt sich auch bei der Charta der Grundrechte. Dass neben Großbritannien auch Polen und Irland die vollständige Rechtsverbindlichkeit der Charta einschränken wollen, legt die Vermutung nahe, dass das Thema

Grundrechtecharta auch bei den Reformverhandlungen im Rahmen der Regierungskonferenz eine entscheidende Rolle spielen könnte.

Transparenz wird geopfert

Am deutlichsten zeigt sich der Preis, den die *Freunde der Verfassung* für das Entgegenkommen der Gegner zahlen mussten, in der Form und Struktur des neuen Primärrechts. Kontinuität statt einer vor allem symbolisch weit reichenden Aufwertung der Vertragsgrundlage soll dafür sorgen, dass insbesondere in den Niederlanden und Großbritannien die Skeptiker überzeugt beziehungsweise zum Schweigen gebracht werden und ein (weitere) Referendum vermieden wird.<sup>27</sup> Angesichts des hohen öffentlichen Drucks in den beiden Ländern ist der gewählte Weg äußerst pragmatisch. Zu mächtig sind gerade in Großbritannien die europaskeptische Boulevardpresse und Vertreter der oppositionellen Tories, zu groß die Wahrscheinlichkeit, dass durch populistische Meinungsmache ein „No“ provoziert würde. Auch in den Niederlanden hätte der zeitweise diskutierte und im Vergleich zu einer Verfassung zwar abgeschwächte, aber immer noch mit einem gewissen Staatscharakter verbundene *Grundvertrag* kritische Stimmen auf den Plan gerufen und die Angst vor einer „Verstaatlichung“ Europas weiter geschürt. Gut möglich, dass auch ein erneutes Referendum mit einer Ablehnung quittiert worden wäre.

So rational die Gründe dafür auch sind – das Aufgeben der eigentlichen Antriebsidee des Verfassungsprozesses, nämlich die Schaffung einer konstitutionalisierten Demokratie in Europa, die durch ein einziges Dokument verfasst ist, ist das Opfer der Verfassungsbefürworter. Statt eines einheitlichen, sprachlich vereinfachten Textes wird die Union wieder zwei für die Bürger kaum verständliche Rechtsdokumente erhalten, deren zahlreiche Detailbestimmungen, Protokolle und Erklärungen nur schwer durchschaubar sind. Vor allem hinsichtlich Identifikationspotenzial, Transparenz und Lesbarkeit fällt der Entwurf für das neue Primärrecht daher weit hinter den Verfassungsvertrag zurück.<sup>28</sup> Ob der Vertrag Ausgangspunkt für eine Neubegründung der EU sein kann – wie es Kanzlerin Merkel gefordert hatte –, ist mehr als fraglich.

## 6. Keine Erfolgsgarantie

Halten sich alle an  
das Mandat?

Zentrale Aufgabe der portugiesischen Ratspräsidentschaft wird es in den kommenden Monaten sein, das Mandat Schritt für Schritt abzarbeiten, um bis Ende 2007 einen fertig formulierten EU-Reformvertrag vorzulegen. Dabei wird man aufgrund der klaren Vorgaben des Mandats in vielen Bereichen rasch vorankommen. Dennoch zeigen sich bereits jetzt Kernpunkte, an denen die Reform der EU-Verträge erneut scheitern könnte. Neben den bereits bekannten Streitpunkten könnten im Verlauf der Regierungskonferenz noch weitere Einzelaspekte auf die Agenda gesetzt werden. Die polnische Führung hat bereits kurz nach dem Brüsseler Gipfel angekündigt, weitere Forderungen zu stellen.<sup>29</sup> Vor allem die Verzögerungsfrist des modifizierten *Ioannina-Kompromisses* müsse deutlich ausgeweitet werden. Auch andere Aspekte, die eigentlich bereits geklärt schienen, könnten wieder Konflikte auslösen. Etliche Regierungen haben im Vorfeld des Gipfels bewiesen, dass sie sich nicht an Kompromisse gebunden fühlen, die bereits beschlossene Sache waren. Auch das Verfahren der doppelten Mehrheit, die Integration der Charta der Grundrechte in die europäischen Verträge oder die Bezeichnung Außenminister der Union waren bereits in der Regierungskonferenz 2004 von allen Mitgliedstaaten beschlossen worden.

Doch auch wenn die Regierungskonferenz einen erfolgreichen Abschluss findet, könnte das neue EU-Primärrecht erneut an der Hürde der nationalen Ratifikationsprozesse scheitern. Sollten, wie bereits in mehreren Mitgliedstaaten diskutiert, Referenden abgehalten werden, ist eine erneute Ablehnung durch die Bürger in dem einen oder anderen Mitgliedstaat nicht ausgeschlossen. Die angespannte Stimmung des Gipfels und die lautstark wahrgenommenen Konflikte könnten das Ansehen der EU in der Öffentlichkeit nachhaltig beschädigt haben. Die verschiedenen Interpretationen, die die jeweiligen Regierungen ihren Bürgern im Hinblick auf den erzielten Gipfelkompromiss anbieten, könnten eine EU-skeptische Stimmung verschärfen. So ist nicht ausgeschlossen, dass der Jubel gerade in Deutschland in Großbritannien oder den Niederlanden dazu führt, dass sich die Reformgegner in ihrer Ablehnung hinsichtlich einer weit reichenden Vertragsreform bestätigt fühlen.

Hohe Hürde: die Bürger

Auch in einer anderen Perspektive könnte sich die Taktik der Freunde einer umfassenden Vertragsreform rächen. Das Mandat für die Regierungskonferenz legt eindeutig den Verfassungsvertrag als Verhandlungsgrundlage fest, aus dem fast alle zentralen Bestimmungen übernommen werden sollen. Ob sich die Bürger in den betreffenden Ländern jedoch über die Tatsache hinweg täuschen lassen, dass im neuen Vertragswerk ein Großteil des Verfassungsvertrags steckt, ist fraglich. Das neue Primärrecht könnte als Mogelpackung entlarvt werden. Der Druck auf die Regierungen in den Niederlanden, Großbritannien und möglicherweise anderen Mitgliedstaaten zur Durchführung einer Volksbefragung könnte erheblich ansteigen. Es ist daher keinesfalls davon auszugehen, dass der EU-Reformvertrag erfolgreich ratifiziert wird und rechtzeitig vor den Wahlen zum Europäischen Parlament im Juni 2009 in Kraft treten kann.

Hier sind vor allem die Regierungen der Mitgliedstaaten gefragt, die Bürger von der Notwendigkeit des Reformvertrags und den Vorteilen gegenüber dem Status Quo zu überzeugen. Gelingt dies nicht, ist keinesfalls davon auszugehen, dass der EU-Reformvertrag erfolgreich ratifiziert wird und rechtzeitig vor den Wahlen zum Europäischen Parlament im Juni 2009 in Kraft treten kann. Unabhängig vom Ausgang der Regierungskonferenz und der Ratifikation des neuen Primärrechts ist eines jedoch gewiss: Der EU-Reformvertrag ist nur ein weiterer Schritt, aber längst noch nicht das Ende der Geschichte der Konstitutionalisierung Europas.

## Übersicht: Vergleich Verfassungsvertrag – Mandat für die Regierungskonferenz

Übernommene Elemente	Streichungen	Ergänzungen und Präzisierungen
<ul style="list-style-type: none"> <li>– Stärkung der Mitentscheidungsrechte des EP</li> <li>– Einführung des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens</li> <li>– Verkleinerung der Kommission und Stärkung ihres Präsidenten</li> <li>– Wahl des Kommissionspräsidenten unter Berücksichtigung des Ergebnisses der Europawahlen</li> <li>– Gewählter Präsident des Europäischen Rates</li> <li>– Verleihung des Organ-Status' an den Europäischen Rat</li> <li>– Flexiblere Ausgestaltung des halbjährlichen Vorsitzes des Ministerrats</li> <li>– Schaffung eines Hohen Vertreters der Union für Außen- und Sicherheitspolitik und Einführung eines Europäischen Auswärtigen Dienstes</li> <li>– Einführung der doppelten Mehrheit</li> <li>– Rechtsverbindlichkeit der Charta der Grundrechte</li> <li>– Verleihung einer eigenständigen Rechtspersönlichkeit</li> <li>– Klarere Kompetenzaufteilung</li> <li>– Weiterentwicklung der Verstärkten Zusammenarbeit</li> <li>– Einführung der Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit</li> <li>– Verfahren zur vereinfachten Reform der EU-Verträge (Passerelle-Klauseln)</li> <li>– Austrittsklausel</li> <li>– Solidaritätsklausel</li> <li>– Einführung eines europaweiten Bürgerbegehrens</li> <li>– Verbesserungen hinsichtlich der Steuerung des Euro</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Änderungsvertrag statt Verfassungsvertrag</li> <li>– Keine Verfassungssymbolik</li> <li>– Keine Vollintegration der Charta der Grundrechte</li> <li>– Streichung der Bezeichnung Außenminister</li> <li>– Keine vereinfachte Bezeichnung der Gesetzgebungsakte</li> <li>– Kein Hinweis auf einen „freien und unverfälschten Wettbewerb“ im Artikel über die Ziele der EU</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Verzögerung der Einführung der doppelten Mehrheit und Senkung der Sperrminoritäten</li> <li>– Aufwertung der nationalen Parlamente</li> <li>– Sonderregelungen im Bereich Justiz und Inneres</li> <li>– Nationale Sicherheit</li> <li>– Besondere Stellung der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik</li> <li>– Soziale Sicherung</li> <li>– Protokoll über den Binnenmarkt und den Wettbewerb</li> <li>– Rückführung von Kompetenzen</li> <li>– Vorrang des Unionsrechts</li> <li>– Präzisere Kompetenzabgrenzung</li> <li>– Kriterien zur Erweiterung der EU</li> <li>– Nennung von Asyl, Einwanderung, Kriminalität</li> <li>– Bestimmungen zu Energie</li> <li>– Nennung des Klimawandels</li> </ul>

Copyright: Sarah Seeger und Janis A. Emmanouilidis, C·A·P, München

## Anmerkungen

- 1) Europäischer Rat, 2006: Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Brüssel 15./16. Juni 2006, S. 17.
- 2) Europäischer Rat, 2007: Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Brüssel 21./22. Juni 2007, S. 15ff.
- 3) Bundesregierung, 2007: Europa gelingt gemeinsam. Präsidentschaftsprogramm 1. Januar - 30. Juni 2007, Berlin, S. 5.
- 4) Riecke, Henning und Jan Techau, 2007: Ist Europa konfliktscheu? Gedanken zur „Berliner Erklärung“, DGAPstandpunkt 2/2007, Berlin; Seeger, Sarah, 2007: Communicating European Values. The German Presidency and the Berlin Declaration, C·A·P-Aktuell 6/2007, München.
- 5) Merkel, Angela: Regierungserklärung der Bundeskanzlerin, 11. Mai 2006, Berlin.
- 6) Baumann, Florian, 2007: Klimafreundliches Brüssel? Die neue EU-Energiepolitik, C·A·P-Aktuell 5/2007, München; Glos, Michael, 2007: Energiepolitik während der deutschen EU-Ratspräsidentschaft, in: integration 1/2007, S. 50-53; Notz, Kristina, 2007: EU-Energiepolitik als Herausforderung für die deutsche Ratspräsidentschaft, C·A·P-Aktuell 3/2007, München 2007; Umbach, Frank/Alexander Skiba, 2007: Licht und Schatten auf dem EU-Frühjahrgipfel 2007 - Gemeinsame Energie- und Energieaußenpolitik oder nationale Sonderbeziehungen mit Russland, DGAPstandpunkt, 03/2007, Berlin.
- 7) Weidenfeld, Werner, 2007: Europa auf der Kippe. Warum ein Erfolg des EU-Verfassungsgipfels wichtig ist, in: Die Welt vom 16. Juni 2007.
- 8) Merkel, Angela, 2007: Regierungserklärung der Bundeskanzlerin: Vorschau auf den Europäischen Rat am 21. und 22. Juni 2007, 14. Juni 2007, Berlin.
- 9) Sarkozy, Nicolas, 2007: Je serai le Président de tous les Français, Rede nach den Präsidentschaftswahlen am 6. Mai 2007, Paris; Weske, Simone, 2007: Vive la République, vive la France! Eine Analyse der französischen Präsidentschaftswahlen 2007, C·A·P-Aktuell 8/2007, München.
- 10) Ricard-Nihoul, Gaëtane, 2007: The Constitutional Treaty and the EU Summit, Notre Europe – Les Brefs, 7/2007, Paris, S. 3ff; Sarkozy, Nicolas, 2006: L'Europe de demain – Une nouvelle vision française, Rede bei Friends of Europe und der Fondation Robert Schuman, 8. September 2006, Brüssel.
- 11) Proissl, Wolfgang, 2007: Sarkozy legt sich mit Brüssel an, in: Financial Times Deutschland, 25. Juni 2007.
- 12) Hierlemann, Dominik/Sarah Seeger, 2007: Wer will was und warum? FAQs zum Verfassungsgipfel, spotlight europe 3/2007, Gütersloh/München.
- 13) Timmermans, Frans/Maxime Verhagen, 2007: Kamerbrief inzake EU-verdragwijziging, Brief an das niederländische Parlament, 19. März 2007, abrufbar unter: <http://www.minbuza.nl/nl/actueel/brieveparlement,2007/03/Kamerbrief-inzake-EU-verdragwijziging.html>.
- 14) Kubosova, Lucia, 2007: Spain pushes for extended EU constitution. In: EUobserver, 26. Januar 2007.
- 15) Blitz, James, 2007: Brown backs Blair over EU 'red lines'. In: Financial Times, 18. Juni 2007.
- 16) Handl, Vladimír, 2007: Tschechische Europapolitik: schwierige Positionierung während der deutschen Ratspräsidentschaft, FES-Analysen 3/2007, Prag, S. 7.
- 17) Barcz, Jan/Pawel Swieboda, 2007: Opinion on the formula on making decisions in the Council of the European Union by qualified majority, Warschau, abrufbar unter: [http://www.demoseuropa.eu/upload/editor/demos/File/KOMENTARZE/PSwieboda\\_JBarcz%20150607%20ENG.pdf](http://www.demoseuropa.eu/upload/editor/demos/File/KOMENTARZE/PSwieboda_JBarcz%20150607%20ENG.pdf); Chardon, Matthias/Janis A. Emmanouilidis, 2007: Konsequenzen der Quadratwurzel. Polens Vorschlag zur Reform der Stimmabgabe im Rat, München, abrufbar unter: <http://www.cap-lmu.de/aktuell/positionen/2007/quadratwurzel.php>.
- 18) Kreimeier, Nils/Hubert Wetzels, 2007: Störsignale aus Warschau. In: Financial Times Deutschland, 22. Februar 2007.
- 19) Greven, Ludwig, 2007: Zurück in die Geschichte, Kommentierte Presseschau, ZEITonline, 22. Juni 2007, abrufbar unter <http://www.zeit.de/online/2007/26/eu-polen-presseschau>.
- 20) Emmanouilidis, Janis A., 2005: Die institutionellen Reformen in der Verfassung – die neue Machtarchitektur der Europäischen Union. In: Weidenfeld, Werner (Hrsg.): Die Europäische Verfassung in der Analyse, Gütersloh, S. 70-104.
- 21) Emmanouilidis, Janis A., 2005: Der Weg zu einer neuen Integrationslogik – Elemente flexibler Integration in der Verfassung. In: Weidenfeld, Werner (Hrsg.): Die Europäische Verfassung in der Analyse, S. 149-173; Emmanouilidis, Janis A., 2007: Institutional Consequences of Differentiated Integration, C·A·P Discussion Paper, February 2007, München.
- 22) Emmanouilidis, Janis A., 2007: Austritt oder Neugründung – (Irr-)Wege aus Europas Verfassungsdilemma?, spotlight europe 2/2007, Gütersloh/München.
- 23) Metz, Almut, 2005: Innovation in EU Governance? Six Proposals for Taming Open Co-Ordination, C·A·P Policy Analysis 1/2005, München.
- 24) Beunderman, Mark, 2007: Dutch MPs raise prospect of new EU referendum. In: EUobserver, 28. Juni 2007; Jones, George, 2007: Gordon Brown rules out referendum on EU. In: The Telegraph, 5. Juli 2007.
- 25) Europäischer Rat, 2001: Erklärung von Laeken zur Zukunft der Europäischen Union, Brüssel.
- 26) Vgl. u.a. Emmanouilidis, Janis A., 2004: Historisch einzigartig, im Detail unvollendet – eine Bilanz der

Europäischen Verfassung, Reform-Spotlight 3/2004, München; Grevi, Giovanni, 2004: Light and shade of a quasi-Constitution – An assessment, EPC Issue Paper No. 14/2004, Brüssel; Jopp, Mathias/Saskia Matl (Hrsg.), 2005: Der Vertrag über eine Verfassung für Europa, Baden-Baden; Pernice, Ingolf/Jiri Zemanek (Hrsg.), 2005: A Constitution for Europe: The IGC, the Ratification Process and Beyond, Baden-Baden; Piris, Jean-Claude, 2006: The Constitution for Europe, Cambridge; Weidenfeld, Werner (Hrsg.), 2005: Die Europäische Verfassung in der Analyse, Gütersloh; Wessels, Wolfgang, 2004: Der Verfassungsvertrag im Integrationstrend: Eine Zusammenschau zentraler Ergebnisse. In: *integration* 4/2004, S. 284-300.

27) Blair rejects an EU constitution in favor of a no-referendum treaty. In: *International Herald Tribune*, 16. April 2007.

28) Hurrelmann, Achim, 2005: Verfassung und Integration in Europa. Wege zu einer supranationalen Demokratie, Frankfurt am Main, S. 137-175.

29) Kaczynski will EU-Kompromiss nachverhandeln. In: *SpiegelOnline*, 29. Juni 2007, abrufbar unter: <http://www.spiegel.de/politik/ausland/0,1518,491398,00.html>.



C·A·P  
Centrum für angewandte  
Politikforschung  
© 2007

Maria-Theresia-Str. 21  
81675 München  
Telefon 089 · 2180 1300  
Telefax 089 · 2180 1329  
E-Mail [redaktion@cap-lmu.de](mailto:redaktion@cap-lmu.de)  
[www.cap.lmu.de](http://www.cap.lmu.de)

---